

## Zarządzanie bezpieczeństwem pracy na Ukrainie – dostosowanie jakości do standardów międzynarodowych

### Управління охороною праці в Україні – під- вищення якості до міжнародного рівня

В статті розкрито сучасний стан та проблеми в галузі охорони праці, гігієни та медицини праці, наведено першочергові кроки та напрямки щодо їх вирішення. Проведено аналіз двох концепцій управління охороною праці та промисловою безпекою: «абсолютної безпеки» та «прийнятної ризику». Наведено проблемні питання щодо ефективності функціонування системи управління охороною праці, напрямки реформування в умовах переходу на новий європейський рівень безпеки праці та існуючих соціально-економічних відносин у суспільстві.

**Ключові слова:** управління охороною праці, промислова безпека, державне управління, концепція, шкідливі виробничі чинники.

Незважаючи на певні позитивні зміни в економіці України, становище у галузі промислової безпеки та охорони праці залишається нестабільним, хоча протягом останніх десяти років і спостерігається зниження рівня виробничого травматизму. Так, у 2012 році рівень загального травматизму знизився порівняно з 2011 роком на 8 %, а виробничого травматизму зі смертельними наслідками – на 9% [1]. Проте, порівняно з більшістю країн світу існуючий рівень виробничого травматизму в Україні залишається ще на достатньо високому рівні. За даними Міжнародної організації праці (з розрахунку на 100 тис. працівників): порівняно з Німеччиною - вищий у 5,5 разів, США, Францією та Австрією – удвічі, Італією – в 1,3 разів, Великобританією – у 8,5 разів, Японією – утричі, але є нижчим, ніж у Росії в 1,5 разів [1, 2].

Національна стратегія поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища в Україні на 2014-2016 рр. визначила ситуацію в державі у сфері безпеки праці як таку, що перебуває в критичному стані. Серед основних чинників, що це підтверджують, наведено: масштабні економічні втрати країни внаслідок зменшення кількості працездатного населення (високий рівень виробничого травматизму, професійної та загальної захворюваності, соціальні компенсації, міграції за кордон); незадовільне фінансування роботодавцями заходів з охорони праці; масовий характер приховування від розслідування та обліку випадків виробничого травматизму та професійних отруєнь, звідси – викривлені показники реального стану охорони праці в державі; відсутність дієвої збалансованої системи виробничої медицини, включаючи профілактичні заходи та заходи професійної реабілітації.

Значне погіршення стану промислової безпеки, гігієни праці та виробничої санітарії в Україні у 2008-2009 роках пов'язано з розбалансуванням механізму

державного регулювання в галузі охорони праці та різким зменшенням фінансування внаслідок виникнення в цей період світової фінансової кризи. Попри це, в державі відбулася зміна соціально-економічних відносин, що вимагає переходу на якісно новий рівень системи забезпечення гігієни праці та промислової безпеки, організації державного нагляду в галузі охорони праці (рис. 1) в умовах сучасних соціально-економічних процесів.



Рис. 1. Структура нагляду за охороною праці в Україні

Перехід на ринкові відносини потребує не тільки реконструкції виробничих технологій, а й реструктуризації системи управління, оновлення технології управління, його функцій. До основних методів впливу на належну політику управління відносять [3]:

- економічні важелі (страховий тариф, штрафи, премії, пільги, компенсації, доплати, відшкодування та ін.),
- правова відповідальність (дисциплінарна, адміністративна, матеріальна, кримінальна),
- соціально-психологічні методи (навчання, виховання, системні вимоги до управлінського персоналу).

Створення сучасної дієвої системи охорони праці вимагає відновлення вертикалі державних органів управління охороною праці. Цього можна досягнути відновленням структурних підрозділів на усіх адміністративних рівнях (галузеві міністерства, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) з метою оперативного інформаційного та методичного забезпечення заходів з охорони праці, контролю за їх своєчасністю і якістю їх проведення (включаючи атестацією робочих місць за умовами праці, забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці, усунення або зменшення негативної дії шкідливих виробничих чинників робочого місця). Крім цього, необхідно у практику управління охороною праці інтегрувати вимоги Конвенцій Міжнародної Організації Праці та європейські вимоги і стандарти. На усіх рівнях органів державного управління необхідно запроваджувати політику заохочення та сприяння роботодавців до створення системи корпоративного управління охороною праці на усіх суб'єктах економічної діяльності.

Важливим довгостроковим внеском у процес переведення стану охорони праці в Україні на новий, європейський рівень є: підготовка за міжнародними стандартами дипломованих спеціалістів з охорони праці у вищих навчальних закладах; включення відповідних навчальних програм в курс підготовки спеціалістів для усіх галузей народного господарства незалежно від форми навчання; затвердження нової загальнодержавної програми з врахуванням сучасних соціально-економічних відносин у державі та новітніх превентивних заходів у галузі охорони праці.

Практичний досвід доводить, що одержання максимального прибутку за рахунок ігнорування охорони праці веде до юридичної відповідальності за порушення вимог з безпеки праці, втрати працездатного потенціалу (рис. 2) та банкрутства підприємства.

Встановлено, що засоби, які витрачаються на ліквідацію наслідків техногенних аварій, більш ніж на порядок (приблизно 15:1) перевищують видатки, що передбачаються на забезпечення техногенної безпеки. Однак, на об'єктах України щорічно на запобіжні заходи витрачається в середньому до 1% від прибутку, а сучасними підприємствами США та Європи (наприклад, «Дюпон») – до 30% від прибутку [5]. Тому серед основних шляхів розв'язання проблем у галузі охорони праці визначено [2]:

- розроблення та впровадження механізму економічного стимулювання роботодавців залежно від рівня безпеки, травматизму, професійної захворюваності та фактичного стану охорони праці на виробництві;
- підвищення відповідальності роботодавців за створення безпечних та здорових умов праці та своєчасність подання достовірної інформації про стан безпеки та охорони праці на підприємствах.

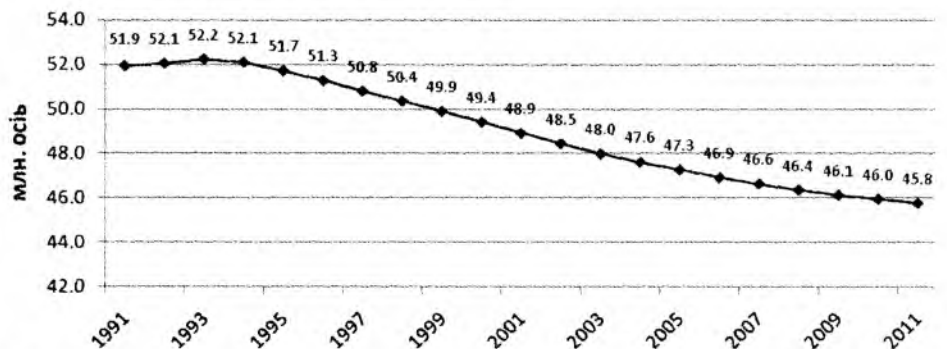


Рис. 2. Динаміка чисельності населення України у 1990–2010 рр. (на 1 січня 2011) [4]

Характерною рисою сучасного виробництва в Україні є шкідливі і небезпечні умови праці, що одночасно з незадовільним станом медицини праці створило передумови для високого рівня професійної захворюваності. Крім того, все частіше фіксуються випадки виявлення у одного працівника кількох професійних захворювань одночасно. Виправити таку ситуацію можна шляхом тісної співпраці виробничників та науково-дослідних установ у напрямку розв'язання проблем профілактики професійних захворювань та виробничого травматизму, вдосконалення методів діагностики, профілактики і лікування професійних захворювань, розроблення та впровадження в сучасне виробництво інноваційних технологій, наукових досягнень в галузі охорони праці.

На тлі виникнення нових соціально-економічних відносин в Україні поширилося використання найманої праці без оформлення трудових відносин (цивільно-правова угода), тобто, без правового регулювання. Адже Кодекс законів про працю не регулює трудові відносини між працівником та роботодавцем за відсутності укладеного трудового договору (контракту), а Кодекс про адміністративні правопорушення не містить інформації щодо притягнення роботодавця, який не легалізує використану найману працю, до адміністративної відповідальності. В такій ситуації працівник позбавляється законних прав на: гарантований розмір заробітної плати (та інші передбачені виплати); відпустку (включаючи додаткову, відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами); оплату лікарняного; передбачений за роботу у шкідливих умовах достроковий вихід на пенсію; скорочений робочий день (тиждень) – за роботу в шкідливих умовах праці; не працювати у вихідний і святковий день; не залучатися до понаднормових робіт; допомогу по безробіттю; соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві й професійних захворювань; зарахування виробничого стажу; матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості; гарантії за колективним договором.

Відсутність укладеної трудової угоди звільняє роботодавця від зобов'язання забезпечити працівнику безпечні та нешкідливі умови праці, саме тому рівень виробничого травматизму на таких умовах є достатньо високим (1% від загальної кількості одиночних нещасних випадків із смертельним наслідком). Тому актуальним є внесення змін до законодавства, щодо недопущення підміни офіційних трудових відносин цивільно-правовими угодами, а також використання інших нетипових видів найманої праці, які виводять працівника з під дії законів та нормативно-правових актів з охорони праці.

Враховуючи досвід країн Східної Європи, в Україні вже розроблено три законопроекти щодо легалізації заробітних плат. Одним із передбачених ними кроків є запровадження розміру заробітної плати залежно від кваліфікації працівника, що передбачає встановлення відповідних коефіцієнтів для різних ланок посадової ієрархії (від працівника без кваліфікації до керівника підприємства). За таких умов керівник не матиме змоги одержувати таку саму низьку офіційну заробітну плату, як працівник без кваліфікації. Другим кроком є підвищення штрафів за нелегальне працевлаштування до таких розмірів, які змусять роботодавця дотримуватися законодавства.

Сьогодні у світі існує дві концепції управління охороною праці та промисловою безпекою. Перша відома як концепція «абсолютної безпеки», яка поширилася переважно на пострадянському просторі (Україну включно). Зміст першої концепції полягає в такій організації виробничого об'єкта, за якої повністю виключається можливість виробничого травматизму та аварій. Система державного нагляду також працює в руслі цієї концепції. Аксиома безпеки життєдіяльності стверджує, що абсолютної безпеки не існує, і будь-яка діяльність людини пов'язана з ймовірністю виникнення небезпек. Отже, головним недоліком цієї концепції є принципова неможливість її реалізації.

Друга – це концепція «прийнятного ризику» – є характерною для країн Євроосоюзу [6], яка окреслена одним із основних стандартів промислової безпеки та охорони праці в Європі – OHSAS 18001:2007. Цей стандарт широко використовується у всьому світі і вважається одним із самих досконалих. Його виконання є обов'язковими для вітчизняних підприємств, які прагнуть працювати на світовому ринку.



Розглянути вимоги OHSAS 18001:2007 можна звести до єдиного алгоритму: Плануй → Дій → Перевірйай → Виконуй (Plan → Do → Check → Act). За цим алгоритмом організація аналізує існуючий стан охорони праці, регулярно вносить корективи, перевіряє їх дієвість. Адже саме зміни на покращення є основною метою існування цієї та інших міжнародних норм. Використання вимог цього Стандарту на підприємстві дає можливість виявляти небезпеки до їх фактичної появи на робочих місцях, шукати шляхи покращення умов праці як технічними способами, так і організаційними.

Система управління охороною праці за цією концепцією будується на ідентифікації та оцінці ризику небезпек виникнення нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Оцінка ризику має охоплювати:

- повсякденну і разову діяльність;
- діяльність усіх працівників на робочих місцях, тих, що мають доступ до них, а також співвиконавців і гостей;
- обладнання робочих місць, що належить підприємству або третім сторонам.

Результати оцінки повинні бути відображені в цілях і заходах роботи з охорони праці та в заходах контролю документально, систематично актуалізуватися, контролюватися та використовуватися під час навчання та інструктажу персоналу. Результати ідентифікації небезпек, оцінки та контролю ризиків повинні бути основою усієї системи охорони праці. Важливим завданням є визначення безпосереднього зв'язку між процесами ідентифікації небезпек, оцінки та контролю ризиків з іншими елементами СУОП. Разом з тим, необхідно забезпечити моніторинг реалізації запланованих заходів і своєчасність їх виконання.

Згідно з OHSAS 18001:2007 [7], заплановані заходи щодо подальшого вдосконалення охорони праці мають зазначатись у програмі системи управління охороною праці (СУОП), а також бути включені в політику підприємства з охорони праці. На виконання зобов'язань політики підприємства щодо безпеки праці повинні бути заплановані відповідні фінансові й матеріальні ресурси, ключовим значенням дотримання яких є зацікавленість усіх працівників у виконанні прийнятих зобов'язань щодо охорони праці.

Цей Стандарт вимагає у планах роботи з охорони праці передбачати ідентифікацію небезпек, оцінку та контроль ризиків. Для цього на підприємстві повинні бути запроваджені процедури для поточної ідентифікації небезпек, оцінки ризику і впровадження необхідних засобів контролю.

Перед розробленням СУОП на підприємстві проводиться попередній огляд стану охорони праці для з'ясування певних важливих аспектів, серед яких: виконання вимог законодавства, приписів, нормативних актів; проведення ідентифікації ризиків; дослідження усіх діючих процедур, процесів і методів праці з точки зору безпеки; розглядаються результати розслідувань усіх нещасних випадків та аварійних ситуацій, що вже сталися.

Таким чином, на підприємстві повинні бути документально оформлені процедури, що охоплюють такі елементи СУОП [6]:

- способи і методологія ідентифікації небезпек;
- способи і методологія визначення ризиків із цих небезпек;
- способи оцінки ризику, визначення рівня ризику за кожною небезпекою з указівкою припустимості ризику;
- визначення засобів контролю для моніторингу або зменшення неприпустимого ризику;



- встановлення завдань і цілей охорони праці з метою зниження визначених ризиків;
  - ідентифікація компетенції працівників з охорони праці;
  - наявність документів, пов'язаних з кожним з вищезазначених елементів;
- Система управління охороною праці на підприємствах колишнього СРСР створювалася на підставі системного і процесного підходів [3].

*Системний підхід* повинен стати основним методологічним засобом розв'язання проблем охорони праці і надалі. До системоутворювальних основних функцій управління охороною праці належать:

- формування працезахоронної політики підприємства на основі державної політики;
- визначення цілей і завдань управління охороною праці згідно з виробленою політикою;
- розроблення стратегічного (перспективного) щорічного та оперативного планів реалізації працезахоронної політики;
- розроблення цільових програм управління охороною праці;
- реалізація (впровадження) програм і планів охорони праці;
- мотивування і формування працезахоронної свідомості персоналу;
- оперативне управління і координація дій;
- вимірювання показників охорони праці (моніторинг);
- звітування, обмін інформації, ведення документації підприємства;
- аналіз і вдосконалення системи управління.

Управління – ієрархічна багаторівнева система, яка встановлює такі рівні управління: галузь, об'єднання, виробничі підприємства, цехи, робочі місця.

*На рівні галузі* встановлюються цілі стратегічного характеру щодо прийняття довготермінових планів наукового, технічного, економічного та соціального розвитку об'єктів (умов та безпеки праці) на підставі довготривалих прогнозів і програм розвитку.

*На рівні виробничих об'єднань* визначаються цілі тактичного характеру: установа складу та структури підрозділів, методів взаємодії, аналіз рівня безпеки праці, стимулювання.

*На рівні цехів і дільниць* встановлюються цілі оперативного характеру: послідовність оперативного виконання окремих функцій тощо.

*Окремі виконавці*, що впливають на умови праці, організаційно та технічно забезпечують їх оптимізацію і цілі безпеки праці.

Отже, системність реалізації завдань управління охороною праці полягає у поєднанні розрізаних заходів із безпеки праці в єдину систему цілеспрямованих, постійно здійснюваних дій на всіх рівнях і стадіях управління виробництвом. На підприємствах має діяти Система стандартів підприємства.

Законодавчо встановлено, що роботодавець повинен продемонструвати своє безумовне керівництво та прихильність діяльності з охорони праці в організації, а також організувати створення СУОП. Основні складові елементи СУОП (політика, організація, планування і здійснення, оцінка та дії з удосконалення) подано на рис. 3 [7]. Удосконалення (розвиток) СУОП, організації виробничих процесів передбачає раціоналізацію як окремих елементів системи, так і всієї її структури загалом. Процес переходу до досконалої моделі управління та послідовність дій на основі цільових завдань з урахуванням того, що ця робота на

підприємствах проводилася і раніше, дають можливість накопичити певні напрацювання, які можна подати у вигляді семи блоків (кроків) (рис. 4) [7].



Рис. 3. Основні елементи СУОП

**Крок перший.** Формування й удосконалення нормативно-правової та інформаційної бази СУОП і механізму управління з метою формування достатньої нормативно-правової, інформаційної бази, яка б забезпечила професійні потреби спеціалістів, ефективний механізм реалізації управлінських рішень та результативність працезохоронної діяльності загалом.

**Крок другий.** Формування організаційного механізму функціонування СУОП. Основним його завданням є забезпечення реалізації управлінських рішень і концептуальних напрямів розвитку СУОП за допомогою організаційного механізму, створення передумов для безпечного провадження робіт і зниження виробничого ризику.

**Крок третій.** Залучення персоналу до участі у вирішенні проблем і завдань з охорони праці. Це може бути здійснено за допомогою навчання, широкої пропаганди, популяризації сучасних форм і методів управління на основі використання нових інформаційних технологій, підготовки спеціалістів, які володіють сучасними методами управління і здатні вирішувати цільові завдання.

**Крок четвертий.** Удосконалення системи контрольно-наглядової діяльності, основним завданням якого є створення ефективної системи моніторингу за функціонуванням СУОП та провадженням робіт, що є необхідною умовою накопичення інформації про функціонування СУОП, прийняття управлінських рішень та здійснення наступних дій щодо забезпечення безпеки працівників.

**Крок п'ятий.** Розвиток (коригування) СУОП, цільовим завданням якого є приведення СУОП до стану, адекватного вимогам реальної ситуації.

**Крок шостий.** Фінансування — мотивація — стимулювання. Основні завдання це: забезпечення необхідного та достатнього виділення фінансових рес-

урсів  
безпе  
зі ст  
мулю  
трим  
мува  
ансов  
забез  
сонал

Кр  
того, ш  
етап ст  
езпече

урсів для вирішення цільових завдань працезахоронної діяльності; впровадження безпечних технологій, оновлення техніки, реалізація інших заходів, пов'язаних зі створенням передумов для безпечного провадження робіт і процесів; стимулювання адекватних дій стосовно охорони праці потребують фінансової підтримки. Вирішення поставлених завдань може бути досягнуто шляхом: формування на підприємстві відповідного фонду та стабільного виділення фінансових ресурсів на цілі охорони праці; створення мотиваційних передумов, що забезпечують більш досконалу організацію охорони праці та безпечні дії персоналу з використанням для цього стимулюючих регуляторів.

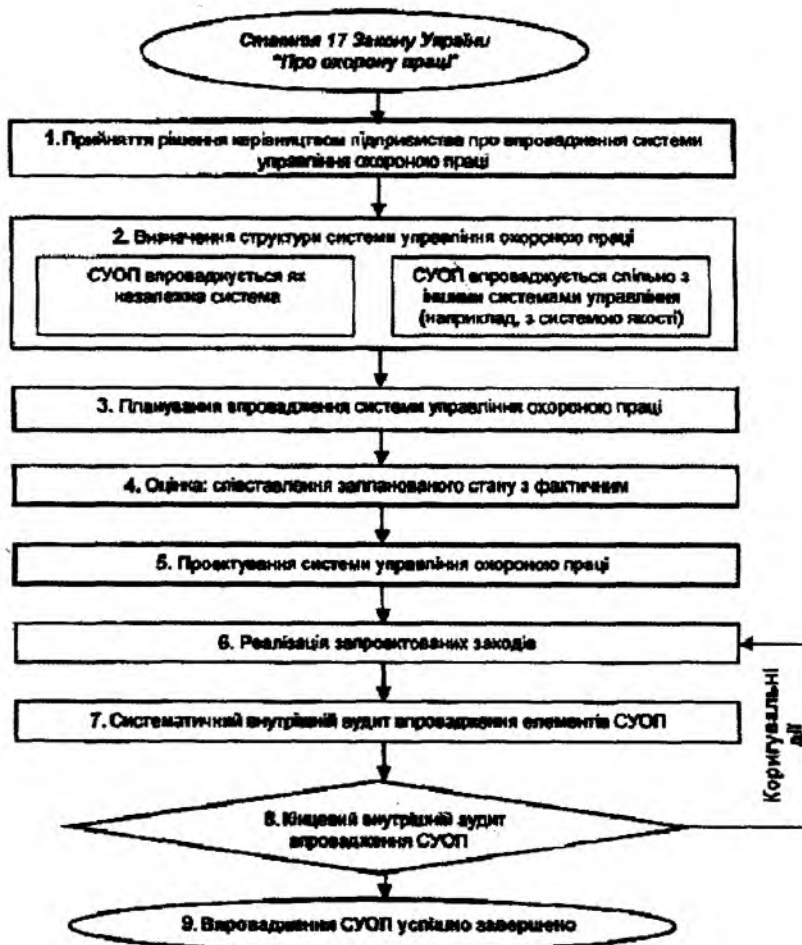


Рис. 4. Алгоритм запровадження системи управління охороною праці

**Крок сьомий.** Сертифікація СУОП, цільовим завданням якої є підтвердження того, що СУОП існує і відповідає встановленим вимогам. Проте, завершальний етап створення СУОП є фактично тільки початком для наступних дій щодо забезпечення процесу її подальшого ефективного функціонування.



У 2003р. Міжнародною організацією праці (МОП) зазначено: «національно орієнтована на профілактику культура охорони праці означає забезпечення права на безпечні та здорові умови праці на всіх рівнях, активну участь уряду, роботодавців і робітників у забезпеченні безпечних і здорових умов праці через чітко сформульовану систему прав, обов'язків та сфер відповідальності, де принцип профілактики має найвищий пріоритет» [1].

Багато нормативних документів, які розробляє МОП, акцентують увагу на те, що впровадження культури праці передбачає навчання та високий рівень знань правил охорони праці як людьми, що безпосередньо перебувають у виробничому середовищі, так і їхніх роботодавців, а також розуміння ризиків та небезпек, які мають бути під максимально можливим контролем. Від основних учасників виробничого процесу вимагається тісна співпраця щодо активної підтримки культури охорони праці шляхом реалізації відповідних прав, обов'язків і відповідальності, які ґрунтуються на взаємоузгодженій позиції на усіх рівнях.

Вирішення питання належного стану охорони праці є можливим лише за умови створення на підприємстві високої культури виробництва, що передбачає впровадження комплексу заходів, а саме [1]:

- застосування сучасних високих технологій (механізація, автоматизація, комп'ютеризація, роботизація, впровадження прогресивної техніки, безперервної, безвідходної технології, надійність і якість обладнання);
- застосування методів сучасного менеджменту, підвищення ролі працівника в управлінні виробництвом (сучасна організація виробництва в умовах ринку, оптимальні санітарно-гігієнічні і психофізіологічні умови праці, досконала техніка безпеки, впровадження виробничої естетики);
- особиста культура праці працівників (рівень загальноосвітньої і ділової кваліфікації, виховання, розвиток духовного рівня особистості, фізичне виховання, особиста гігієна, сумлінне ставлення до праці, самоконтроль, особистий вклад у створення гармонічно-психологічного клімату в колективі, якісна освіта, володіння комп'ютером та інформаційними технологіями, постійне навчання і самовдосконалення, ініціативність і підприємливість, відчуття відповідальності в колективі);
- використання передового вітчизняного та зарубіжного досвіду з питань поліпшення умов і безпеки праці на основі міжнародного співробітництва.

Отже, враховуючи утопічність концепції «абсолютної безпеки» управління охороною праці та промисловою безпекою, яка доведена низькою ефективністю системи управління охороною праці на усіх рівнях, руйнуванням системи медицини праці та профілактики виробничого травматизму і професійних захворювань, високим рівнем невідповідності стану робочих місць санітарно-гігієнічним вимогам, масштабністю використання найманої праці без оформлення трудових відносин та «прийнятного ризику», головним завданням на сьогодні є перехід на іншу, більш дієву концепцію – «прийнятного ризику», як таку, що довела свою дієвість у багатьох розвинених державах Європи та США. В Україні вже розпочався перехід на новий рівень якості управління охороною праці, що є наближеним або й відповідає міжнародному рівню. Цей процес визначено як національна стратегія покращання стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, а основні його напрямки та положення висвітлено у Програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2018 роки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Соколова Г.Н. Культура труда в социальном развитии технической интеллигенции: Социологический анализ / Под ред. Е.М.Бабосова. – Минск: Наука и техника, 1989. – 176с.
2. Програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 роки.
3. Гогіташвілі Г.Г., Карчевські Є.Т., Лапін В.М. Управління охороною праці та ризиком за міжнародними стандартами: Навч. Посібник. – К.: Знання, 2007. – 367с.
4. Медицина праці. Методичні матеріали для навчання з питань охорони праці відповідних спеціалістів з охорони праці. – К., 2013.
5. Профілактика – головний пріоритет. Журнал «Надзвичайна ситуація», №4. – 2012 р., – С. 41.
6. ДСТУ OHSAS 18001-2010 - Система управління гігієною та безпекою праці.
7. ILO-OSH 2001 - Керівництво з систем управління охороною праці МОП.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie w ochronie pracy, bezpieczeństwo przemysłowe, administracja państwowa, koncepcja, szkodliwe czynniki w produkcji.

**Key words:** management of labour protection, industrial Safety, state administration, concept, harmful productions factors.

**Streszczenie:** niniejszy artykuł przedstawia aktualny stan i problemy w zakresie bezpieczeństwa pracy, higieny i administracji zdrowia, jak również pierwsze kroki prowadzące do ich rozwiązania. Przeprowadzono analizę dwóch koncepcji zarządzania bezpieczeństwem i bezpieczeństwa przemysłowego, a mianowicie analizę koncepcji: „absolutne bezpieczeństwo” i „dopuszczalne ryzyko”. Zaprezentowano również problemy dotyczące skuteczności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa i reform w okresie przejściowym zmierzającym do nowych europejskich norm bezpieczeństwa, a także istniejących stosunków społecznych i gospodarczych w społeczeństwie.

**Abstract:** In the article the current situation and the problems in the field of occupational safety, hygiene and health administration are depicted, as well as the first steps and directions for their solutions. The analysis of two concepts of the safety management and industrial safety was carried out, and namely: the "absolute safety" and the "acceptable risk". The problems concerning the effectiveness of the safety system functioning and reform directions in the transition to the new European standard of safety, as well as the existing social and economic relations in the society are presented.